

QUADERNI **Quaderni**
Communication, technologies, pouvoir
79 | Automne 2012
Produire la démocratie

Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique

Guillaume Gourgues



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/614>

ISSN : 2105-2956

Éditeur

Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme

Édition imprimée

Date de publication : 5 octobre 2012

Pagination : 5-12

Référence électronique

Guillaume Gourgues, « Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique », *Quaderni* [En ligne], 79 | Automne 2012, mis en ligne le 05 octobre 2014, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/614>

Tous droits réservés

Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique

Guillaume
Gourgues

*Enseignant-chercheur en
science politique
Université de Franche-Comté
PACTE*

Si la multiplication des travaux, à l'échelle internationale, portant sur la « démocratie participative » ne devait livrer qu'un enseignement, il pourrait s'agir de celui-ci : au-delà de ses théories, de ses modèles et de ses slogans militants, la démocratie participative recouvre depuis une quinzaine d'années un ensemble hétérogène de *dispositifs*, concrètement à l'œuvre dans le gouvernement public. Par dispositif, on entend un ensemble de techniques et d'ingénieries destinées à articuler la *participation* (le plus grand nombre de participants) et la *délibération* (la plus haute qualité de débat) des populations dans le cadre de prises de décision collective, se présentant alors comme autant de tentatives d'équilibre entre ces deux notions¹. Citons, parmi les plus importants, les budgets participatifs², les conférences de citoyens³ ou les procédures de débat public⁴. Ces dispositifs appartiennent désormais aux « recettes » de l'action publique⁵, et circulent parmi les d'autorités publiques de toutes échelles⁶.

Ces dispositifs de « participation publique » ont donc suscité un nombre important de travaux, privilégiant clairement l'étude microsociologique et monographique de leur fonctionnement, effets, atouts et limites. Cette focale a pu nourrir l'impression d'une emphase académique, accordant une attention excessive à des dispositifs encore et toujours marginaux dans les logiques de régulation politique. Une autre conséquence de cette tendance est que « *l'analyse des conditions d'émergence de chacune de ces institutions [participatives] constitue un point relativement aveugle dans la littérature en sciences sociales* »⁷. Face à ce double constat, le choix qui se présente est donc simple : ou bien considérer que la



démocratie participative et ses dispositifs font « beaucoup de bruit pour rien » et s'en détourner ; ou bien considérer que l'agencement global des dispositifs concrets de participation publique représente un objet de recherche qui mérite d'être interrogé, dans la mesure où son avènement représente une entrée heuristique permettant de comprendre l'évolution du gouvernement contemporain.

Ce numéro de *Quaderni* propose d'engager la réflexion dans cette deuxième voie. Pour ce faire, il suggère de poser les jalons d'une hypothèse centrale : *la construction d'une offre institutionnelle de dispositifs de participation publique est un processus pouvant faire l'objet d'une sociologie, dépassant les seules monographies de dispositifs*. La circulation des dispositifs et des ingénieries qui les sous-tendent formerait ainsi les contours de véritables politiques de participation⁸, offrant à toute ou partie d'une population la possibilité de participer à la conduite de l'action publique, selon des modalités définies de manière descendante. Si elle s'appuie sur des résultats de recherche, qui seront exposés tout au long de ce numéro, l'idée d'une « politique de l'offre » doit être considérée ici comme une *hypothèse d'analyse heuristique*. L'ambition de cette hypothèse est à la fois d'engager une sociologie du processus de circulation des dispositifs participatifs, et de replacer l'apparition des agencements participatifs dans une histoire matérielle du gouvernement démocratique.

Penser l'offre, au-delà la demande

L'hypothèse d'une politique de l'offre, pour

être heuristique, doit assumer la déconnexion qu'elle suppose entre l'adoption des dispositifs participatifs et tout effet de demande émanant des populations concernées par la participation. Il ne s'agit pas ici d'entrer dans les débats en cours sur l'(in)existence d'une demande sociale de participation⁹, mais de postuler que la circulation des dispositifs participatifs répond à des logiques endogènes aux jeux politique, administratif et marchand, en mesure de nous éclairer sur les rouages sociopolitiques de la constitution de l'offre publique de participation. L'observation régulière de dispositifs participatifs ayant de grandes difficultés à attirer ou renouveler leur « public », sans pour autant disparaître, nous pousse également à explorer cette hypothèse.

Notre volonté de mettre au jour ces rouages s'enracine dans une insatisfaction persistante face aux schémas explicatifs fournis jusqu'à présent pour rendre compte de la constitution de l'offre publique de participation.

D'un côté, l'idée d'un « impératif délibératif »¹⁰ ou « participatif »¹¹ renvoie à une corrélation empiriquement incertaine entre l'émergence de ces pratiques et la montée en puissance de travaux normatifs sur les vertus de la délibération et de la participation. D'un autre côté, les modèles de « concessions procédurales »¹², qui attribuent l'adoption de dispositifs de participation à un processus d'ajustement des autorités publiques face aux protestations et contestations de la population, laissent dans l'ombre les innombrables situations dans lesquelles les dispositifs de participation sont adoptés sans qu'un conflit apparent ne puisse l'expliquer. Ainsi, l'offre publique de participation ne



semble pas plus le résultat d'un « tournant » intellectuel que d'une pression sociale vers plus de participation et de délibération. Elle n'apparaît pas d'avantage comme le simple symptôme d'une adaptation « naturelle » des modes de gouvernement confrontés à l'entrée dans « l'âge de la gouvernance »¹³. Aborder l'idée de la construction d'une offre oblige à considérer la multiplicité des acteurs et des processus engagés dans la production et la circulation des dispositifs participatifs.

La construction d'une offre ne peut en effet être réduite à aucune stratégie univoque – ententes politiques tacites sur les « bonnes » règles du jeu démocratique¹⁴, dépolitisation des enjeux d'action publique par la participation¹⁵ – pas plus qu'elle ne peut être imputée à un seul groupe d'acteur. Les articles rassemblés dans ce numéro explorent les jeux de coalitions, d'ententes, d'influences croisées entre élus, fonctionnaires, prestataires ou universitaires, impliqués d'une manière ou d'une autre dans la circulation des dispositifs participatifs. Les processus de réforme qui conduisent à l'adoption des dispositifs sont ainsi alimentés par des logiques hétérogènes : standardisation des ingénieries participatives (brevets, expériences), développement de métiers publics et privés (fonctionnaires, prestataires), labellisation et commercialisation des dispositifs. Ces mécanismes font leur apparition dans des contextes divers et peuvent expliquer la circulation des pratiques participatives, leur adoption par un nombre toujours étendues d'institutions. Bien entendu, ces logiques n'expliquent pas à elles seules pourquoi les dispositifs sont adoptés : la demande n'est jamais totalement absente, l'instrumentalisation reste présente, tout

comme la volonté politique de « contenir » les contestations. Mais leur prise en compte semble indispensable à la compréhension de la mise en circulation de dispositifs participatifs, qui peuvent désormais être potentiellement adoptés par tout type de gouvernement public¹⁶.

Ce numéro propose donc d'envisager les facteurs institutionnels, politiques, commerciaux et cognitifs pouvant expliquer pourquoi les autorités publiques multiplient les « détours participatifs », sans qu'une demande sociale ne les y exhorte véritablement. Notre objectif est donc de mobiliser des approches théoriques plurielles (sociologie des professions, *science studies*, sociologie de l'administration) dans le but d'éclairer un seul et même processus : la construction d'une offre de participation par un groupe restreint d'acteurs, reliés plus ou moins explicitement, parfois en lutte et correspondant aux acteurs usuellement impliqués dans la fabrique de l'action publique¹⁷. Plus précisément, les différents articles analysent la production de l'offre publique de participation à partir des outils fournis par l'étude d'autres processus politiques et sociaux, tels que ceux de l'innovation, de l'action publique ou de la concurrence économique et scientifique. L'objectif est de livrer une analyse pluridisciplinaire des agencements concrets d'acteurs et de réseaux permettant la circulation des ingénieries de la participation.

La participation et son ingénierie dans « l'histoire matérielle » de la démocratie

Au-delà de cette sociologie de la circulation des dispositifs, notre ambition est également de resituer les ingénieries de la participation dans le fil d'une



histoire longue du développement technologique du gouvernement démocratique, désignée par certains comme l'« histoire matérielle » de la démocratie¹⁸. Les travaux ayant alimenté cette histoire ont notamment proposé de saisir l'implantation de la démocratie représentative comme un processus de sélection, et/ou de transfert de technologies¹⁹. Ces technologies (vote, isoloir) ont été adoptées dans des climats de forte incertitude quant à leur portée et leur usage. Elles ont nécessité un apprentissage (comment et pourquoi voter, faire campagne), autant pour les entrepreneurs politiques que les électeurs. Comme le rappelle Bernard Manin²⁰, ce parcours d'apprentissage a progressivement naturalisé le choix du système représentatif, masquant les alternatives abandonnées (notamment le tirage au sort, défendus par certains constituants français et américains à la fin du XVIII^e siècle).

Aborder la participation publique par la matérialité de ses dispositifs et de leur implantation est donc un moyen de replacer leur avènement dans une étude plus vaste du gouvernement public. Situer la participation dans l'histoire longue de la régulation démocratique n'a pas pour but de lui donner une évidence qu'elle n'a pas, ni de la présenter comme un « progrès naturel », tant l'enracinement institutionnel des dispositifs participatifs demeure incertain. En nous inspirant de la sociologie de la mise en œuvre des techniques de la représentation politique, nous ambitionnons simplement de souligner que les technologies de légitimation et de mise en application du gouvernement représentatif se diversifient, optant pour une interaction plus directe, d'avantage mise en scène, et privilégiant l'extension des moments et des lieux d'échange

entre gouvernés et gouvernants²¹.

Etudier la participation à l'aide de cette focale impose d'envisager les conséquences de la constitution d'une offre publique de participation, en matière de gouvernement, de contrôle et de gestion des rapports de force. Si les dispositifs participatifs ne peuvent être assimilés à de simples instruments de pouvoir et de contrôle, dans la mesure où la situation de débat, conçue comme une « expérience vécue », rend toujours imprévisible ses effets sur les jeux d'acteurs²², force est de constater que la constitution d'un ensemble d'ingénieries participatives tend à faciliter la production de la participation par les autorités publiques, qui déterminent ainsi le temps, l'espace, les thèmes et les instruments de cette participation. Nos propres travaux ont tenté de mobiliser l'image d'une « machine de participation »²³, afin de rendre compte de cette montée en puissance d'une capacité autonome et autoalimentée de production de dispositifs de participation par les pouvoirs publics, qui tend à en faire une ressource de gouvernement. Mobiliser l'idée de *machine* a pour but principal de saisir le décalage entre la prolifération de dispositifs et l'hétérogénéité des perceptions ou des « cultures » de la participation²⁴ : le déploiement matériel de la participation constitue une tendance transversale du gouvernement contemporain, dépassant les seules stratégies d'acteurs, les jeux partisans localisés ou la spécificité des contextes.

Le numéro présenté ici, s'il n'entend pas défendre une lecture en termes de machine, se fixe pour objectif, modeste, d'apporter des éléments théoriques et empiriques permettant



d'alimenter une réflexion interdisciplinaire autour de cette focale théorique, qui restera forcément trop ambitieuse et insuffisamment exploitée au terme de sa lecture. Notre but est d'ouvrir une direction commune pour les recherches sur les dispositifs de participation, en soulignant l'importance d'une compréhension sociologique fine du fonctionnement matériel de la participation publique, en somme de son ingénierie et, par conséquent, de ses ingénieurs.

Organisation du numéro

La construction du numéro suit notre volonté d'aborder à la fois les aspects concrets de l'ingénierie de la participation (ses brevets, ses techniques, ses *process*), les acteurs jusqu'alors peu étudiés de la mise en œuvre des dispositifs participatifs (fonctionnaires spécialisés, universitaires) et les clés théoriques permettant de saisir le processus conduisant la standardisation/circulation de ces mêmes dispositifs.

Les deux premiers articles du numéro se concentrent précisément sur ce processus de standardisation/commercialisation à l'œuvre dans l'ingénierie de la participation. En s'intéressant aux procédures de conférences de consensus et de jurys citoyens, à la fois en Allemagne et aux États-Unis, Nina Amelung montre comment l'élaboration de brevets par les chercheurs à l'origine de ces ingénieries participatives a été un indiscutable levier pour leur circulation. Son approche comparée permet de saisir la dimension résolument internationale et concurrentielle du développement de ces standards. Julia Bonnacorsi et Magali Nonjon explorent quant à elle un « cas limite » de cette même logique

en focalisant leur attention sur la construction des « kits » participatifs. Dans ce cas précis, les cabinets de consultants standardisent leur dispositif au point de les présenter comme des processus linéaires, producteurs d'*outputs*, alimentant l'idée d'effets de la participation contenus dans la procédure elle-même. L'analyse du toilettage linguistique et procédural que nécessite cette standardisation permet d'éclairer les liens existant entre les tendances lourdes de l'action publique locale (managérialisation, externalisation) et la circulation de certains types de dispositifs participatifs.

Les deux articles suivants proposent d'aborder plus spécifiquement les acteurs « favorisant » les processus de circulation et de mise en œuvre des dispositifs participatifs. Sur la base de deux enquêtes sociologiques, Alice Mazeaud propose ainsi de saisir les dilemmes des fonctionnaires de la participation publique, tiraillés entre impératif professionnel et engagement militant. La recherche de standards professionnels apparaît ainsi comme une conséquence de l'adoption de dispositifs participatifs, mais également comme un vecteur potentiel de la standardisation des recettes participatives. Optant pour un autre groupe d'acteur engagé dans la circulation des dispositifs participatifs, Cécile Blatrix s'attaque ensuite à une tâche éminemment ardue et ambitieuse : analyser de manière réflexive le rôle joué par les chercheurs spécialisés sur le thème de la démocratie participative dans la construction d'une « industrie » de la participation. Sans faire des chercheurs les inspirateurs masqués du « tournant participatif », son article explore les restructurations et spécialisations de la recherche « sur » la démocratie participative, et ouvre un



débat stimulant sur l'influence potentielle de cette structuration sur la circulation des dispositifs et les directions suivies par la recherche.

Le dernier article offre une tentative de théorisation du processus de circulation d'une ingénierie participative, reposant sur la notion d'*expérience* – au sens scientifique du terme. Principalement concentré sur les procédures françaises de débat public, Brice Laurent avance l'idée que la circulation d'une forme standardisée de débat public est un processus sociologique comparable à un schéma expérimental : après avoir éprouvé sa capacité à orchestrer le débat, le dispositif est peu à peu doté de règles, de principes, de techniques, et devient par la même reproductible. Si les frontières de la standardisation ne sont jamais fixes, et que les modèles restent encore et toujours bricolés, l'analyse pragmatiste de cette suite d'épreuves permet d'éclairer la montée en puissance d'une offre de participation, mobilisée sur des sujets toujours plus divers et inattendus²⁵.

Si l'ensemble des auteurs regroupés dans ce numéro ont accepté de jouer le jeu – toujours risqué – d'une certaine forme de réductionnisme, privilégiant une focale particulière, valorisant certaines données empiriques au détriment d'autres, c'est dans le but d'alimenter une réflexion collective sur la montée en puissance d'une offre publique de participation de plus en plus autosuffisante et auto-référencée. En sélectionnant dans leurs travaux les informations et analyses permettant d'explorer l'hypothèse présentée ci-dessus, ils nous offrent les premiers éléments d'un chantier de recherche dont la poursuite permettra sans aucun doute de montrer en quoi l'étude de la participation publique constitue

une entrée empirique tout à fait passionnante pour qui souhaite comprendre l'évolution des modes de gouvernement. Ce chantier est loin d'être le seul pertinent concernant la participation, mais il présente l'intérêt de réfléchir à l'inscription de celle-ci dans les mécanismes de gouvernement et donc, en creux, de résistance que l'offre publique de participation peut potentiellement susciter.

N · O · T · E · S

1. J. Cohen, A. Fung, « Radical Democracy », *Swiss Political Science Review*, vol. 10, n°4, 2004, pp. 169-180.
2. C. Herzberg, A. Röcke, Y. Sintomer, *Les budgets participatifs en Europe : des services publics au service du public*, Paris, La Découverte, 2008.
3. A. Fung, « Minipublics: Deliberative Designs and their Consequences », S. W. Rosenberg (dir.), *Deliberation, Participation and Democracy. Can the people govern?*, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 159-183.
4. M. Revel *et al.*, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.
5. C. Blatrix, « Concertation et débat public », in V. Guiraudon, O. Borraz (dir.), *Politiques Publiques. 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 213-242.
6. Si l'échelle municipale et métropolitaine ont été les premières autorités concernées, on observe aujourd'hui une circulation jusqu'à l'échelle de l'Union Européenne – P. Aldrin, N. Hubé, « « Devenir les ambassadeurs de l'Europe » », in *Politique européenne*, vol. 34, n°2, 2011, pp. 95-134. – ou encore des conseils régionaux français – J., Talpin, Y. Sintomer (dir.) *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Presses Universitaires de Rennes, 2011.
7. C. Blatrix, « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in M. Revel *et al.*, *op. cit.*, p. 43. Signalons toutefois la publication d'ouvrages récents, qui entreprennent de restituer les origines historiques de certains dispositifs participatifs Cf. M-H. Bacqué, Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée*, Paris, Yves Michel, 2010.
8. G. Gourgues, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, vol. 1, n°2, 2012, pp. 30-52.
9. J. Hibbing, E. Theiss-Morse Elisabeth, *Stealth Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 ; M. Neblo *et al.* « Who Wants to Deliberate – and Why? », *American Political Science Review*, n°104, 2010, pp. 566-583.
10. L. Blondiaux, Y. Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, pp. 17-35.
11. L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.
12. C. Blatrix, *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV : processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne, 2000.
13. Pour un exposé de cette hypothèse de l'âge de la gouvernance, voire notamment C. Andrew, M. Goldsmith, « From Local Government to Local Governance: And beyond? », *International Political Science Review*, vol. 19, n° 2, 1998, pp. 101-117 ; B. Denters, L. Rose (eds.), *Comparing local governance*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.
14. S. Scarrow, « Party Competition and Institutional Change: The Expansion of Direct Democracy in Germany », *Party Politics*, vol. 3, n° 4, 1997, pp. 451-472.
15. M. Paoletti, *La démocratie locale et le referendum*, Paris, L'Harmattan, 1997.
16. Si ce numéro se concentre presque exclusivement sur l'Europe, voir la France, il paraît essentiel de prolonger ce sillon d'analyse jusqu'à des contextes de « mise en participation » moins explorés et plus inattendus ; Cf. J. Fishkin, B. He, R. Luskin, A. Siu, « Deliberative democracy in an unlikely place: deliberative polling

in China », *British Journal Political Science*, vol. 40, n°2, 2010, pp. 435-448.

17. P. Lascoumes, P. Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2006.

18. Y. Déloye, O. Ihl, *L'acte de vote*, Paris : les Presses de Sciences Po, 2008.

19. A. Garrigou, « Le secret de l'isoloir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 71, n°71-72, 1988, pp. 22-45 ; J. Markoff, « Where and when was democracy invented? », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 41, n°4, 1999, pp. 660-690.

20. B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

21. J. Mansbridge, « Rethinking Representation », *American Political Science Review*, vol. 97, n° 4, 2003, pp. 515-528.

22. S. Rui, *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin, 2004.

23. G. Gourgues, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, thèse pour le doctorat en science politique, université de Grenoble, 2010.

24. C. Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives*, Paris, l'Harmattan, 2007.

25. La conduite, en 2010, d'une Commission Particulière du Débat Public traitant du thème des nanotechnologies, a notamment interrogé la capacité d'un « modèle » de procédure de débat à répondre aux attentes des protagonistes des controverses sociales Cf. J-M. Fourniau, « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public », in *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011, pp. 70-93.